SENADO **SECRETARIA** **DIRECCION DE COMISIONES**	XLIIa. LEGISLATURA Tercer Período
	CARPETA Nº 702 de 1987
COMISION ESPECIAL EN MATERIA DE INDUSTRIALIZACION Y COMERCIALIZACION DE LA PRODUCCION DE CARNES	**DISTRIBUIDO** Nº 83 de 1987
Abril de 1987	**Sin corregir**

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DE FECHA 23 DE ABRIL DE 1987

Preside : Señor Senador Carlos J. Pereyra

Miembros : Señores Senadores Eugenio Capeche, Reinaldo Gargano y Juan A. Singer

Invitados Especiales : Señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, ingeniero agrónomo Pedro Bonino Garmendia; señor Presidente de INAC doctor Julio Delfino Cazet

Secretario : Señor Alfredo O. Brena

---

25 x

SEÑOR SECRETARIO.- En primer término, habría que designar al Presidente de la Comisión.

(Es la hora 16 y 17 minutos)

SEÑOR PEREYRA.- ¿Me permite previamente?

Cuando el Senado nombró una Comisión investigadora sobre la operación destinada a la venta de carne a Israel, a fines de 1985, entre las conclusiones a que arribó, se consideró por parte de INAC que no aparecía claramente la forma que tenía el Uruguay de comercializar un producto tan valioso y de tanta influencia en exportaciones como es la carne.

Habíamos visto en la prensa comunicados de INAC --posteriores a estos hechos-- manifestando en muchos aspectos una política de carnes; por otra parte, encontramos una intensa actividad en algunas plantas frigoríficas a consecuencia de la demanda brasileña que se operó a mediados de año. También existieron algunos entredichos a raíz de que en alguna circunstancia se justificó la exportación por medio de razones que se esgrimieron en cada oportunidad para regular de alguna manera la salida de carne hacia el Brasil.

Finalmente, Uruguay tuvo casi un record en la historia de la exportación de carne --creo que sólo hay un año superado en el total del volumen-- vacuna y ovina, que sobrepasó las 300.000 toneladas.

Posteriormente apareció la preocupación de los frigoríficos que podríamos llamar organizados como tales, como empresas que han impugnado el sistema "a façon".

Presenciamos también la recomposición de INAC, estableciendo o renovando los delegados; fuimos conscientes de la división en dos grupos de los empresarios y de una polémica pública desatada en cuanto a la eficacia o no de las medidas tomadas por el Gobierno en materia de exportación de carnes.

Hemos visto comunicados de las autoridades rurales señalando su preocupación porque las medidas de gobierno no atendían la necesidad de incrementar los precios del ganado; naturalmente lo hacían en defensa de sus intereses más allá de que tuvieran o no razón.

Lo cierto es que en esta materia de carnes, en general,

la idea que tuvimos es que el país no tiene una sensación clara en el sentido de si se están empleando los mejores mecanismos o no para la exportación y si el organismo INAC con su actual régimen legal, sigue siendo el elemento conveniente para el país en materia rectora de política de carnes, o si necesita que se introduzca alguna modificación.

Para la dilucidación de todo este problema, se creyó conveniente oír, en primer término, al señor Ministro y al señor Delfino que preside el Instituto Nacional de Carnes y, posteriormente, a los productores, a la industria frigorífica, así como a las cooperativas que han estado trabajando en esta materia.

De manera que en base a todo esto, se ha querido reunir un material de estudio parlamentario que pueda servir para darle al legislador una visión total de cómo el Uruguay está comercializando su carne, cuáles puedan ser las medidas que se crea necesario tomar, si es preciso hacerlo, y si no lo es, significa que todos estamos satisfechos con el sistema vigente. De cualquier manera, la idea es reunir ese material parlamentario para que después, si fuera necesario, se pueda encarar una acción legislativa en ese sentido. Este es el propósito de la Comisión Especial de Carnes.

Me he tomado la libertad de hacer esta exposición; pero, en este momento, estamos en número y deberíamos nombrar un Presidente ad hoc.

El señor Ministro me ha informado esta mañana que debe retirarse a las 17 horas, ya que tiene que viajar al exterior.

Al encontrarse presente el señor Ministro, hemos comenzado a trabajar ya que no podíamos hacerle perder tiempo, máxime teniendo versión taquigráfica, lo que posibilita que todos los miembros de la Comisión tengan conocimiento de lo tratado en el día de hoy.

En consecuencia, convendría que se designara un Presidente "ad hoc".

SEÑOR GARGANO.- Propongo al señor Senador Pereyra.

(Apoyados)

SEÑOR GARGANO.- Tal como lo ha expresado el señor Senador

Pereyra y teniendo en cuenta los antecedentes existentes, esta Comisión tiene el propósito o el cometido de trabajar sobre el tema de comercialización e industrialización de la carne.

En ese sentido queremos conocer los puntos de vista del Poder Ejecutivo dada la situación de crisis por la que atraviesa este sector tan importante de la industria nacional.

SEÑOR MINISTRO.- Señor Presidente: evidentemente nos encontramos ante un tema sumamente amplio y lamentablemente no podremos tratarlo hoy en su totalidad, dado lo escaso del tiempo de que disponemos.

De acuerdo a las definiciones dadas por el señor Senador Pereyra, dentro de la problemática general que debe estudiar la Comisión, se encuentran algunos objetivos especialmente trazados sobre los cuales habría que llegar a alguna conclusión que diera pie a una recomendación en el caso de que se entienda conveniente modificar algunos de los institutos o los procedimientos vigentes actuales. Creo que este es el cometido básico que tiene esta Comisión.

Para llegar a una conclusión de ese tipo, se debe hacer un análisis muy genérico de todo el entorno de la industria frigorífica y luego tratar de observar dentro de ese contexto general cuáles son los supuestos que deben merecer algún retoque, especialmente con respecto a algunas disposiciones o decretos dictados en los últimos tiempos.

Repito que a pesar de la escasez de tiempo de que disponemos, dado que debo ausentarme por tener que viajar al exterior, entendí conveniente que era preferible comenzar a trabajar en el día de hoy. Podríamos continuar analizando el problema en una próxima sesión, a partir del día 10 de mayo, lapso que aprovecharíamos para procesar los pedidos de informes que se nos cursaron por Secretaría. Para responder a los mismos necesitamos algún tiempo ya que se nos solicita una información estadística abundante y retroactiva. En esta respuesta se encuentra trabajando INAC y, por supuesto, nuestro Ministerio.

Con respecto a la problemática que debe estudiar la Comisión, entiendo que desde hace algún tiempo nos encontramos frente a una situación que podríamos denominar como poco floreciente. Existe una serie de problemas dentro de este sector de la produción nacional que entroncan con el pasado, y algu-

25x

nos de ellos se han agudizado en este momento. El Poder Ejecutivo ha tratado de solucionarlo yendo a sus propias raíces.

Uno de los aspectos fundamentales es el que tiene que ver con la organización institucional del país en cuanto a su comercio exterior de carnes y al papel que desempeña INAC.

Con carácter general, debo mencionar que la industria frigorífica pasa por un momento difícil debido a su capacidad ociosa.

En la década del 60 nuestra industria frigorífica sufrió una transformación importante, ya que al desarrollarse la denominada nueva industria en contraposición de las grandes fábricas que eran modelo, dada su capacidad de faena, estaban en condiciones de realizar conserva.

En ese momento la comunidad europea aparece como un gran comprador, lo que lleva a que nuestra industria sufra una gran transformación, creándose una cantidad de plantas nuevas, que las hacía mucho más aptas para la producción de "chilled" y carne congelada.

Lamentablemente en esa oportunidad no se consigue la tan deseada descentralización con respecto al gran centro consumidor que es Montevideo.

Surge, entonces, en la década del 60 una industria nueva a partir de la trasformación de los mataderos, de los que en su momento fueron los llamados "permisarios de la carne", que se fueron especializando y muchos de los cuales terminaron por convertirse en plantas que, a través de sucesivas etapas adquirieron mayor desarrollo y se incorporaron a la exportación.

En ese momento, no se plantearon graves problemas.

Hacia fines de la década del 60 la industria pasó por un período de gran fortaleza hasta que aparecen los primeros síntomas de la crisis energética de los años 70.

A partir de 1973 comienza la gran crisis, se cierra totalmente el mercado comunitario para la industria, para la que había sido diseñada, precisamente, a esos efectos y, en consecuencia, ya no se puede ingresar más a la Comunidad con carne con hueso.

25 x

Simultáneamente, se produce una enorme caída de los precios internacionales, que se va profundizando no sólo a medida que la Comunidad deja de comprar, sino cuando comienza a provocar una transformación tecnológica en su centro productivo, a tener importantes excedentes y a ocupar terceros mercados, en los que se habían refugiado los países exportadores que ya no vendían dentro de ella.

Deseo mencionar una cifra que señala la profunda caída que tuvo, en términos de intercambio, la industria de la carne en los países exportadores que no subsidian, como Uruguay, Argentina, Nueva Zelandia y Australia.

En la década del 70, Uruguay solamente necesitaba entre el 13% y 15% de sus exportaciones de carne y lana para pagar únicamente, el costo de sus importaciones de petróleo.

Obviamente, dichas importaciones pasan luego a insumir un porcentaje muy alto dentro del total de las exportaciones, o sea, aproximadamente un 50% y al finalizar la década del 70, las exportaciones de carne y lana no resultan ya suficientes para cubrirlas.

Quiere decir que de un 15% se pasa a más de un 100% y los estudios estadísticos indican --específicamente-- que en el año 1980 se pagaba el 104% de las exportaciones de carne y lana.

Esto produce una profunda crisis en el sector productor y se ingresa a una profundización de lo que se denomina ciclos ganaderos, que han seguido, prácticamente, una secuencia permanente --según las estadísticas más o menos firmes que se conocen-- desde mediados de la década del 60.

También cabe señalar aquí lo que ocurre en los años 80, cuando el gobierno de facto de la época toma un conjunto de medidas en el preciso momento en que se producía un repunte del mercado internacional que, desgraciadamente, luego resultó muy efímero.

Dichas medidas permanecieron, y se produjo una apertura total de las condiciones de comercialización.

Hasta ese momento, existían determinados requisitos para

25x

poder instalar nuevas plantas y operar; se instauró un régimen de façon y comienza a generarse un desequilibrio bastante importante y progresivo entre la capacidad de faena y la oferta de ganado. La oferta de ganado sufre un proceso inverso, porque la ganadería empieza a sentir en forma casi irreversible los efectos de la crisis de los años 70 y los sectores se reducen. Todo esto termina con un profundo proceso de liquidación en el año 1983, que creo era al que se refería hoy el señor Presidente cuando manifestó que únicamente había una cifra de exportaciones comparable con las del año pasado. Precisamente, en 1983 culmina una fase de importación, quedando entonces una estructura productiva muy resentida.

Otra cifra muy importante señala la pérdida que tuvo el país en materia de áreas mejoradas. Entre los años 1970 y 1972, el Uruguay llegó a tener una cifra aproximada al millón y medio de hactáreas de pasturas, lo que había constituido un ciclo en permanente ascenso. En ese momento parecía que el país iba a consolidar en forma definitiva un verdadero despliegue en cuanto al aumento de su capacidad forrajera.

Es por todos conocida la crisis que posteriormente padeció la ganadería: los campos mejorados se desatendieron revertiéndose hacia una situación de campos naturales.

En 1985, al asumir este Gobierno, luego de 15 años, no sólo nada se había avanzado, sino que en muchos aspectos --y especialmente en éste-- se produjo una involución; se llegaba al millon de hectáreas de campo mejorado.

El sector ganadero estaba profundamente endeudado, es decir, con muy poca capacidad de respuesta para aumentar su oferta global de carne.

Estas son las grandes coordenadas que enmarcan la situación y sobre las cuales empezamos a trabajar el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, junto con otros que también tienen incidencia en la política de carnes. Si bien de acuerdo con los decretos vigentes en materia de distribución de competencias, la carne se halla en la órbita natural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, siempre hemos trabajado conjuntamente con los Ministerios de Industria y Energía, y de Economía y Finanzas. En la oportunidad, el país trata entonces de atacar los problemas básicos, empezando por vigilar la rentabilidad del sector primario, porque se parte de la base de que no se puede encontrar ninguna solución para la industria de la carne, si antes no se halla la forma de aumentar el proceso productivo y también la oferta de materia prima.

25x

No puede haber industria de la carne si no hay una profunda reversión del proceso productivo en la etapa agrícola, de forma tal que se aumente la oferta de carne y se torne menos oscilante a través del tiempo la tasa de extracción. Hay que reconocer que es muy difícil eliminar totalmente la incidencia de los ciclos, dado que en esto hay gran influencia de los ciclos externos pero, en definitiva, se traza el objetivo de aumentar la oferta de materia prima, reconociendo que se está ante una situación de capacidad ociosa.

Esto introduce un fenómeno de aumento del costo de cada unidad faenada, ya que cada frigorífico está faenando por arriba del 60% de su capacidad total. Entonces, el segundo aspecto que se trata de encarar, es el relativo a mercados, que resulta fundamental y básico.

Aunque en el Uruguay siempre existió la aftosa, ahora por convertirse en una enfermedad de tipo endémica y se empiezan a ver los mercados limitados. Esto sucede desde la década del 70. Hasta ese momento, nuestro país ingresaba al mercado comunitario con sus carnes con hueso. A partir de allí, comienza a agudizarse el problema de la restricción que significa el tener acceso solamente al circuito aftósico de la carne, donde los precios son considerablamente menores que en el circuito no aftósico. Solicito al doctor Delfino que corrija alguna de las cifras que he mencionado, aunque creo que ésa es, aproximadamente la proporción.

Por otro lado, el hecho de trabajar sólo en un área dentro del mercado de la carne, tiene una influencia muy importante en eso que se llama los ciclos ganaderos.

Desde el comienzo trazamos nuestro objetivo por dos caminos simultáneos, a fin de corregir el problema que representa trabajar, repito, únicamente con el ciclo aftósico de la carne. Uno de ellos es la firma de convenios de erradicación de la aftosa tanto con Brasil como con Argentina, y que constituye el motivo de mi viaje a Washington la próxima semana. El otro es el estudio de procesos alternativos en la elaboración de las carnes, a fin de tratar de inactivar el virus de la fiebre aftosa.

Además de procurar eliminar esa restricción, de trabajar sólo con una parte del ciclo aftósico, el Gobierno está empeñado en una acción frontal muy agresiva en la con-

25x

quista y diversificación de mercados, especialmente la de los regionales. Por ejemplo, tenemos el caso de Brasil, país con el cual el año pasado firmamos un acuerdo, en donde se incluyen 70.000 toneladas de carne, 40.000 en forma de draw-up y las restantes 30.000 en calidad de carne de consumo, con la característica de que se trata de negocios realizados entre entes privados, o sea, entre exportadores privados uruguayos e importadores privados brasileños. Esto tiene una especial importancia, y es la posibilidad de acceder progresivamente a sectores cada vez mayores dentro de ese mercado, teniendo como meta llegar a hacerlo con carnes procesadas.

La tercera línea de acción del Gobierno en materia de política de carnes --dirigida a corregir lo que definimos como causa del fenómeno de la crisis del mercado de la carne-- se refiere a un cambio profundo en la estructura de exportaciones de carnes.

El país no sólo sufrió un gran deterioro en cuanto a los términos de intercambio, sino que tuvo un profundo estancamiento en cuanto a su estructura de exportaciones de carnes.

En el año 1985, cuando asumimos el Gobierno, el Uruguay estaba exportando carne con la misma estructura que lo hacía en la década del 60, con la diferencia de que en aquella época se proyectó, incluso, hacia la Comunidad Económica Europea, la que resultó un ávido adquirente de nuestras carnes. Sin embargo, luego de transcurridos veinte años las características de las demandas cambiaron profundamente en el mundo, pero nuestro país siguió exportando de la misma manera, sin adaptarse a esas transformaciones.

Así tenemos que lo que hoy exportamos vale la mitad o la tercera parte de lo que costaba en aquel entonces y esto, como alternativa productiva, no le sirve al país. Este punto reviste vital importancia y es donde tenemos concentrados nuestros mayores esfuerzos a fin de poder cambiar la situación. Actualmente, el 80% de nuestras exportaciones de carnes se realiza con muy poco grado de procesamiento, es decir, congelada.

El año pasado ya tomamos medidas de estímulo para con las carnes procesadas, lo cual provocó un cambio que se tradujo en una duplicación de las carnes con distinto grado de procesamiento.

rp.

Esperamos que en un futuro próximo las carnes procesadas puedan llegar a un 20%, 25% o 30% del total de las exportaciones.

En resumen, las tres líneas de acción que hemos adoptado son: 1) Mejorar el traslado de precios al sector productor a fin de que éste tenga oportunidad de superar el endeudamiento profundo en que se encuentra --especialmente en el sector pecuario--, adquiera capacidad de reinversión y pueda iniciar un proceso de recomposición de su stock forrajero, de manera de aumentar la oferta de materia prima. 2) Tener una estructura de mercado más amplia, más segura y tratar de superar la restricción básica de trabajar únicamente en el ciclo aftósico. 3) En el campo de la industrialización, lograr un cambio estructural de nuestras exportaciones en lo que tiene que ver con productos que posean cada vez mayor valor agregado.

Para terminar, diría que también mereció especial atención de nuestra parte, el tema de las carnes ovinas.

Entre los años 1967 y 1985, el Uruguay sufrió un permanente crecimiento de su stock lanar, que hoy se sitúa, aproximadamente, en 25:000.000 de cabezas. Esto es importante señalarlo ya que, por ejemplo, Argentina en años pasados tenía 35:000.000 de lanares, y hoy llega solamente a los 25:000.000 de cabezas, prácticamente la misma cifra que el Uruguay. Como vemos, nuestro país logró consolidar un stock lanar importante, razón por la cual actualmente se enfrenta con la necesidad de incluir este tipo de carne dentro de sus exportaciones.

Acá también hay una restricción muy grave para el Uruguay, que la quiero describir en un breve pantallazo. El mercado de carne ovina en el mundo está influido, especialmente, por Nueva Zelandia, que es el exportador más importante y que tiene un altísimo grado de especialización en esta materia, adquirida a través de años de experiencia. Nueva Zelandia tiene razas lanares especialmente carniceras, cuyo valor está determinado por el precio de la carne.

Por el contrario, el Uruguay presenta una situación inversa: sus razas son predominantemente lanares y el valor del ganado está determinado, fundamentalmente, por el de la lana.

25 x

Mientras ocurrieron los procesos que describimos, en la década del setenta se produjo la creación del Secretariado Internacional de la Lana, que realizó un estudio muy profundo de las posibilidades del uso de la lana y de cómo incorporarle a esa fibra las mismas características que tienen las sintéticas, lográndose avances importantes en ese sentido. Este mercado tiene una gran estabilidad debido a la influencia de tres grandes corporaciones: la australiana, la neozelandesa y la sudafricana.

Actualmente, este mercado tiene mucha firmeza debido a la tecnología que se incorporó a la fibra lana para poder competir en mejores condiciones con la fibra sintética y, además, como dije, tiene una gran estabilidad debido a la presencia de esas tres corporaciones que cité, que compran y venden lana.

Por tal motivo el Uruguay, que posee razas predominantemente laneras, donde el valor está determinado por la firmeza actual del mercado de la lana, se encuentra con la necesidad de profundizar la industria cárnica ovina para mantener equilibrada su existencia actual, pero también se enfrenta con un cierto desequilibrio y con una gran rigidez entre los precios internos de los lanares y los internacionales de la carne ovina, determinados por los grandes países exportadores como Nueva Zelandia, donde como ya dije el lanar tiene un valor carne y no, como en el Uruguay, que tiene un valor lana.

Esto representa una dificultad importante si se quiere desarrollar una industria cárnica ovina de exportación.

Tenemos un cupo de carne desosada en la comunidad y estamos negociando la posibilidad de utilizar el cupo ocioso que ha dejado la Argentina como consecuencia de la disminución dramática de sus cifras de lanares motivada por el aumento de su frontera agrícola en los últimos 10 años. Pienso que debido a esa razón podríamos obtener mercados.

En los últimos tiempos hemos logrado la apertura del mercado de Irak, pero la gran dificultad que encontramos es que la industria se muestra poco agresiva para concertar negocios dado que, cuando tiene que salir a comprar materia prima, se encuentra con que ésta sube de precio todos los días fundamentalmente porque existe una gran firmeza y una gran expectativa con respecto al precio de la lana.

De cualquier manera, quiero destacar que éste es un aspecto de alta prioridad en nuestra política. Durante el año pasado hemos emprendido algunas acciones, que vamos a profundizar este año, en materia de promoción del consumo interno de carne ovina.

Por ello hemos preferido no aumentar las cifras del "stock" regulador por encima de las 6.000 toneladas, por una doble razón: en primer lugar, para no desanimar a los productores y, en segundo término, porque entendemos que si en la peor zafra suben los precios de las carnes rojas, va a haber una muy buena oportunidad para promover el consumo de carne ovina, frente a una situación bastante indefinida de los mercados internacionales, por los factores que mencionábamos antes.

Reitero que ésos son los tres grandes objetivos: en el sector productor, en el de mercado y en el de industrialización. Pienso que en una próxima sesión podemos entrar al análisis de las secuencias de las medidas que tomó el Gobierno en el año 1986. Ahora no quiero profundizar en ellas porque sería sustraer demasiado tiempo a los señores Senadores; de cualquier manera, sí podemos adelantar que en ese año se produjo una reversión muy importante de la rentabilidad del sector ganadero y hoy tenemos a un sector pecuario con expectativas completamente distintas de las que tenía en 1985.

El precio del ganado en pie pasó de U$S 0,38 a U$S0,65 en la actualidad, e inclusive en cierto momento estuvo por arriba de eso. Como consecuencia de ello, el sector productor se encuentra en condiciones de hacer frente a su endeudamiento, el que estaba especialmente radicado en el sector pecuario, y eso, a su vez, lo coloca de cara a una expectativa clara y concreta de recuperar los avances en materia productiva.

Por lo tanto, podemos encarar lo que definimos como la primera área de nuestra acción, que es cambiar los parámetros productivos, aumentar la tasa de extracción y bajar la de faena. Eso se ha logrado. También hubo un avance importante en la extracción de carne ovina y se comenzó a cambiar las estructuras de las exportaciones lográndose avances importantes en lo que se refiere al procesamiento de carne.

En materia de mercado, es bien conocido lo que se ha logrado y, el gran tema de la fiebre aftosa, vamos a explicitarlo con un poco más de detalle en la próxima reunión.

Este sería el marco de lo que es la problemática de la carne.

Hay algo que preocupa especialmente a esta Comisión, que es la organización institucional del país en materia de comercio exterior. Eso está relacionado, fundamentalmente, con algunos decretos que marcan la competencia del Estado en ese sentido pero, básicamente, con la ley de INAC y con el papel que juega en el comercio exterior.

Para completar nuestra participación en el día de hoy, le solicito al señor Presidente de INAC que nos describa cuál es el papel del Instituto como elemento directriz o básico en la dirección del comercio exterior de la carne.

SEÑOR DELFINO.- En forma muy resumida voy a dar la idea de cuál es la participación de INAC en función de lo que establece la ley de su creación, la Nº 15.605, que resume un poco el ordenamiento jurídico existente con anterioridad, dispuesto a través del decreto del Poder Ejecutivo, dándole jerarquía legislativa mediante la sanción de ese decreto-ley y tratando de sintetizar y ordenar su función.

En el aspecto del comercio exterior de carnes --que es lo que planteaba, concretamente, el señor Ministro-- INAC tiene entre sus atribuciones y deberes, promover las exportaciones de carnes, regular sus "stocks", servir de fuente de información a la industria nacional a los efectos de conocer la situación real de los mercados y sus precios y, en general, el desarrollo de los mercados internacionales de carnes.

De todas maneras, el principio general de las exportaciones cárnicas del país, se regula por las normas de la libertad y de la iniciativa privada. Cualquier operador o empresario de frigorífico puede exportar sus carnes concertando sus negocios con operadores del exterior, siempre que cumpla con los requisitos administrativos y de contralor que efectúa el Instituto mediante el proceso de la autorización previa, que se debe requerir, en todos los casos. Esa autorización previa se otorga normalmente --es lo que ocurre

en el 90% de los casos-- y el Instituto solamente puede fundamentar un rechazo a una solicitud de autorización, en función de la facultad que posee de vigilar y proteger la imagen exportadora del país, es decir, evitar, en lo posible, que se produzcan exportaciones de carnes a precios que sean muy inferiores o que no estén adecuados, en general, a los mercados a los cuales se vierten. Esto lo hace en función de la información que tiene el Instituto por sí mismo y de la que recibe del resto de los operadores.

Asimismo, y cumpliendo con los objetivos dispuestos en el decreto-ley Nº 15.605 el Instituto tiene la facultad de determinar precios de orientación o, inclusive, precios mínimos para ciertos mercados, en determinadas circunstancias, como protección de la imagen exportadora del país, cuando la defensa de los precios de sus productos así lo requiera.

Lo que digo no obsta para que, en algunos casos y también en función de facultades expresas otorgadas por el decreto a que me refiero, deba gestionar la exportación de carnes por cuenta de la industria privada pero como gestor directo de un negocio, como vendedor de la carne.

Eso lo puede resolver el Instituto cuando así lo entienda oportuno y conveniente en razón del interés nacional. Esta facultad la adopta el Instituto en función de lo que resuelva su Junta, que es el organismo directivo del mismo.

Además existe un decreto-ley dictado por el Poder Ejecutivo en el año 1985 que, preceptivamente, obliga a INAC a gestionar, directamente, las exportaciones de carne cuando existan acuerdos bilaterales con países extranjeros u organismos públicos de ellos, en cuya hipótesis quien debe hacer la oferta y concertar el negocio debe ser el Instituto como gestor de la industria privada.

Esta situación concreta a que aludí últimamente, es decir, negocios concertados de Gobierno a Gobierno o por parte del INAC con Institutos públicos extranjeros, no se ha producido en los últimos tiempos, o sea, en el correr del año 1986 y en lo que va de 1987.

En la práctica, en estos momentos, los negocios se concertan exclusivamente, a través de iniciativas privadas y el Instituto se limita --en función de las facultades

que posee-- a dar la autorización previa y a vigilar que los precios se ajusten a la realidad del mercado.

Resumiendo, señores Senadores, esa es la facultad que posee INAC en relación a comercialización de carnes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es sabido que en el correr del año 1986 --tal como lo decía el señor Ministro-- se dictó una serie de decretos que van cambiando el sistema de comercialización e industrialización de la carne y toda su política que, aunque no se modifica bruscamente, por lo menos, va sufriendo transformaciones.

Quisiera saber si el Instituto tuvo una participación directa en la adopción de esa política o fue responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo. ¿Fueron medidas aconsejadas por INAC o se trata de decisiones que tomó el Poder Ejecutivo y el Instituto se limitó a cumplirlas?

SEÑOR DELFINO.- Las medidas no fueron proyectadas por INAC. Previamente, fueron analizadas y estudiadas por el Poder Ejecutivo, por supuesto, con la participación del que habla como delegado del mismo en el Instituto. Sus servicios técnicos apoyaron, con el asesoramiento correspondiente, a sus jerarcas. El Instituto, en sí mismo, a través de la Junta, cumplió lo que prevé la ley en cuanto a asesoramiento previo y preceptivo ante el dictado de una medida que afecta la política de carnes.

Esa etapa se cumplió. Cuando el Poder Ejecutivo proyectó un decreto, previo a su entrada en vigencia, requirió el asesoramiento de la Junta del Instituto, que le fue dado.

SEÑOR PRESIDENTE.- En este caso, ¿hubo consenso en la Junta en lo que tiene que ver con la representación de los productores e industriales o fue adoptado por mayoría?

SEÑOR DELFINO.- Hay dos decretos, fundamentalmente, que se refieren a lo que expresa el señor Senador. Uno, el Nº 857/87 que estipula la condición de ciclo cerrado para la exportación de carnes.

Esto es, que la carne debe finalizar su proceso de elaboración en un solo establecimiento para poder ser exportada.

rp.7

25 x

El otro, se refiere a registros que se crean en ese mismo decreto.

Establece la necesidad de estar inscripto en ese registro para ejercer las distintas actividades de exportadores de carne, de abastecedores para el mercado de los departamentos de Montevideo y Canelones y de abastecedores para el resto del país.

Además, otro registro se refiere a empresas no propietarias de playas de faena y empresas propietarias de plantas de faena, que prestan servicio a través del operativo a "façón".

Respecto del primero de los decretos, debo decir que se prestó el asesoramiento correspondiente y la Junta lo aprobó por mayoría con la única abstención de los representantes de la industria frigorífica.

El señor representante que responde a la Cámara de la Industria Frigorífica se abstuvo por no tener instrucciones precisas de su gremial.

El otro decreto fue aprobado por mayoría, con la oposición de las gremiales de productores y, también de la Cámara de la Industria Frigorífica.

rp.8

SEÑOR SINGER.- Quisiera hacer una consulta de carácter procesal. En la hipótesis en que INAC tome a su cargo una negociación de gobierno a gobierno con un organismo público en el extranjero, ¿cuál es el mecanismo por el cual se distribuye entre los frigoríficos el monto de lo que negoció en materia de volumen de carnes?

SEÑOR DELFINO.- Respecto de ese tema, en principio pueden darse distintas situaciones. La gestión negociadora de INAC siempre es previa y debe ser ratificada por la industria. Esa industria puede ser toda o parte de la misma. En un momento determinado actúan los industriales que están interesados realmente en negociar. En esa hipótesis la primera solución es el acuerdo entre los industriales para la distribución de las cuotas. Inclusive debe haber un preconsentimiento por parte de las plantas para determinar el precio. El Instituto Nacional de Carnes empieza a negociar una exportación teniendo el consentimiento de las plantas con respecto al precio.

Respecto a la pregunta del señor Senador Singer en cuanto a cómo se distribuyen las cuotas, le diré que en primer término debe haber un acuerdo de las partes. Si ello no fuere así, lo que tradicionalmente el Instituto ha empleado como criterio para distribución de las cuotas es lo que tiene que ver con los antecedentes. En el mercado específico se fundan los antecedentes genéricos de las exportaciones en el último trienio. Con este sistema se adjudican las cuotas en forma proporcional.

SEÑOR SINGER.- Eso para el caso de que no exista acuerdo previo entre los industriales. ¿O sea que INAC actúa exclusivamente en esa hipótesis como agente de ventas en el sector industrial?

SEÑOR DELFINO.- Correcto.

SEÑOR GARGANO.- Quisiera hacerle alguna pregunta al señor Ministro, quien se ha referido a la producción y comercialización de carnes.

De acuerdo a sus manifestaciones, el Poder Ejecutivo tiene políticas específicas en cuanto al desarrollo de la producción en el sentido de promover la misma con medidas de tipo económico-financiero a efectos de obtener la recuperación de los productores, etcétera. Por ejemplo, con respec

25 x

to a la materia sanitaria y en lo que se refiere al tema de las industrias específicamente en donde fija sus objetivos en logros donde se estabiliza la oferta de materia prima y que se acceda a mercados que ofrezcan mejores precios en función de un beneficio con respecto a la cantidad de trabajo agregado a la carne y de la calidad sanitaria de éste, puesto que se refieren al tema del mercado no aftósico y a los precios que hay en esos mercados. Ahora, en el marco institucional parecería que el Poder Ejecutivo entiende que debe mantenerse una autorregulación en el mercado en materia de industrialización. No deben haber medidas que regulen la implantación de las plantas en cuanto a regiones o en cuanto a la calidad que éstas tengan. Simplemente, serían plantas que industrialicen primariamente la carne o que les agreguen otros aspectos industriales como el del desarrollo de las conservas. Pregunto esto porque se ha señalado que la venta de carnes a Brasil tocaba una parte importante.

SEÑOR DELFINO.- Cuarenta mil toneladas en setenta mil.

SEÑOR GARGANO.- Esto es muy importante porque gran parte de la carne va a ser industrializada en Brasil para luego reexportarse.

La otra pregunta no es sólo acerca de la industrialización interna sino de la comercialización. De acuerdo a la legislación vigente sobre comercialización, sigue predominando la tesis de que ésta debe ser tarea fundamental de los agentes privados donde el Estado cumpla un papel de control y no de agente de negocios. ¿Este es el criterio político con el cual se maneja el Poder Ejecutivo y en donde entiende que no hay que producir cambios al respecto?

SEÑOR MINISTRO.- El señor Senador ha formulado dos preguntas. En cuanto a cómo trata el Poder Ejecutivo de lograr las metas en cuanto a orientar el proceso industrial, diría que trata de establecer un marco para dirigir la acción a los agentes privados pero manteniendo un esquema básico en el que el protagonismo está en la empresa privada. Precisamente, los decretos del mes de diciembre tienen una profunda incidencia en este aspecto de orientación de futuro de la industria, es decir, el mayor grado de procesamiento, de ordenamiento de los operadores. Además, se limita la posibilidad de acción del façonero en el mercado de exporta-

ción, porque se entiende que es negativo. También se trata de articular a los sectores productores que han estado actuando en el sector industrial porque se entiende que es un inconveniente. En general se ha favorecido la acción de estos grupos.

El señor Senador Singer habló de la asignación de cupos. Yo haría la observación, con respecto a la contestación del señor Presidente de INAC, que siempre se ha tenido una cuota política hacia los grupos de los productores. En cuanto a los grupos de productores con capacidad de intervención en un negocio siempre se ha prestado una consideración especial o un cierto énfasis al asignar una cuota mínima a estos grupos porque se entiende que es una actividad a la cual se debe respaldar.

Más tarde, el Poder Ejecutivo establece el conjunto de condiciones a las que se debe ceñir la industria para trabajar. Se empieza por limitar la actividad de "façon" al mercado interno al igual que para la exportación.

La libre acción del sistema de "façon" había multiplicado ya las condiciones negativas de desequilibrio entre la oferta y la demanda de carnes.

Existía una gran cantidad de plantas comprometidas económicamente que estaban ofreciendo el servicio de "façon" por precios completamente viles y ruines que no contemplaban, no digo ya la amortización de sus activos, sino el propio mantenimiento, ya que no podían cumplir con las obligaciones fiscales.

Mirado a nivel nacional, existía un deterioro muy profundo del parque industrial, ya que el sistema de arrendamiento no considera en el precio del mismo, los costos ni los pasivos existentes, como tampoco el mantenimiento de los activos. Mucho menos se podía pensar en invertir en cambios tecnológicos mirados hacia una industria de futuro.

La primera medida para crear un ámbito de inversión con miras al futuro dentro de la industria, fue eliminar para la exportación esa figura que realmente no puede existir con un objetivo de inversión y de estabilidad y de claro aprovechamiento de recursos a nivel nacional.

25 x

No solamente se hace eso sino que se establecen condiciones para operar dentro del mercado interno, tratando de evitar la anarquía de la evasión fiscal hasta ese momento. Además, se crean condiciones tecnológicas dirigidas a la transformación de la industria teniendo en cuenta el futuro.

Es así que se empieza por establecer un ciclo cerrado para que el producto sea realizado dentro del mismo establecimiento industrial, lo cual acarrea varias ventajas tecnológicas.

Por otra parte, se establecen en los considerandos de los decretos, como cláusula programática para establecer una orientación de futuro, una condición estableciendo que cada planta tenga una capacidad mínima de desosado. Con esto se logra que la industria alcance un grado sanitario adecuado para competir, creándose un ambiente para la inversión y no para la competencia anárquica. De esta forma se trataba de que no se evadieran los impuestos y se realizaran inversiones.

Además, se establecían las condiciones que debían reunir las plantas para poder exportar. Como primer paso se incluía una cláusula programática que especificaba que todas las plantas debían tener un 25% de capacidad de desosado. Simultáneamente, se redactaba otra cláusula diferencial de desestímulos y estímulos de tal manera que la carne con huesos seguía pagando una contribución del 5% mientras que la desosada tenía una bonificación del 5% y las carnes procesadas una bonificación del 10%, lo cual daba una diferencia del 15% entre los procesos de menor y de mayor elaboración, tratando de dar una mayor ventaja a estos últimos. Esta, es la forma como el Poder Ejecutivo, manteniendo el protagonismo de la empresa privada dentro de la industria, actúa con decretos que orientan a la misma hacia objetivos de futuro a través de estímulos y desestímulos que dan ventajas económicas a un proceso y a otro.

Con respecto a la segunda consulta que se me formuló, en el sentido de si el Poder Ejecutivo entiende si el marco institucional es correcto o hay que realizar modificaciones, no quiero ser absoluto en esta apreciación. Diría que nos hemos fijado esas tres grandes prioridades y actualmente estamos observando como funciona, sobre la marcha de dicho marco institucional. Tal vez puede merecer algunas modificaciones.

tpe.4

25 x

A fines de 1985 y principios de 1986 se dictó un decreto que mejora la gestión del Instituto Nacional de Carnes, con respecto a las negociaciones de gobierno a gobierno, estableciendo que dicho Instituto actuaría como gestor de negocios por cuenta de las plantas industriales, tratando de evitar o superar las dificultades que se dieron con Irán, donde el Instituto se comprometió a realizar una transacción que entendió de interés nacional.

No existió responsabilidad directa por parte de una planta en especial. En ese momento se produce un desencuentro que nos lleva a enfrentar dificultades prácticas muy grandes que son por todos conocidas. Esto nos lleva a tomar algunas medidas con el fin de salvar la imagen exportadora de nuestro país, que había sido comprometida en un negocio, afectándonos frente al mercado en general.

Esa plaza, ante la cual tuvimos que realizar esfuerzos para poder cumplir, hoy, nuevamente, nos está pidiendo carne.

Es así que en 1986 se normatizaron las funciones y obligaciones de INAC al igual que el desempeño de las plantas respecto de los negocios que se realizan entre los distintos gobiernos.

Se podría decir que pertenecemos a una doctrina político-económica que tiene como fundamento básico la libertad de mercado, el protagonismo de las empresas privadas y el encuadre de asociaciones comerciales dentro del mercado que establece el gobierno, a través de INAC.

Es imposible establecer una corriente de privado a privado, teniendo en cuenta que el Estado tiene determinadas estructuras de compra oficiales. Frente a esas situaciones es conveniente establecer un marco diferente al general.

Insisto que se trata de promover la acción del agente privado, que es, en definitiva, el más eficiente, ágil y dinámico y el que mejor se adapta al cambio tecnológico que está ocurriendo todos los días.

Con relación a los aspectos institucionales dejo hecha la reserva, si me lo permite el señor Senador, y hacer una ampliación de estos conceptos en una próxima oportunidad.

tpe.5

25 x

Entiendo que esta Comisión puede realizar un estudio profundo del marco institucional, en la medida en que surjan inquietudes y sugerencias que enriquezcan la situación actual. De esta manera el Poder Ejecutivo va a estar atento a las resoluciones que emanen de esta Comisión.

Finalmente, deseo referirme a una pregunta formulada por el señor Presidente sobre cuál había sido el papel del Instituto Nacional de Carnes con respecto al conjunto de medidas adoptadas en 1986.

Dejemos momentaneamente de lado el contenido de dichas medidas y vayamos al objetivo de su pregunta, que consistía en cuál había sido el protagonismo del Instituto Nacional de Carnes de acuerdo al rol que le asigna la ley, como ámbito de discusión y elaboración política. El mismo debe ser escuchado por el Poder Ejecutivo con carácter previo y, además, se le encomienda una función de asesoramiento --con carácter preceptivo-- y de ejecución de las políticas del mismo.

Diría que el Instituto Nacional de Carnes tiene dificultades para cumplir con esa misión de asesoramiento que emanan de su integración. La integración es una virtud porque, precisamente, allí están representados todos los ámbitos, pero el hecho es que los representantes de los dos grandes sectores, el productor y el industrial, muchas veces adoptan en la Junta de Carnes una posición tendiente a defender el interés sectorial, agotando allí gran parte de sus esfuerzos. Lógicamente, esto los lleva generalmente a posiciones encontradas. El sector productor y el industrial tienen en común un gran tema que es el arbitraje del precio de las materias primas y, entonces, su estrategia en el seno de la Junta es la defensa un poco doméstica de la posición de cada sector. Esto insume realmente mucho tiempo y largas discusiones, aunque está bien que así suceda, porque es necesario que exista un ámbito donde cada sector pueda ejercer la defensa de su interés sectorial. Pero, en la práctica --y esto no es una crítica al sector productor ni al industrial--, dicha defensa les quita oportunidad para lograr el necesario entendimiento y el clima apto para poder discutir la elaboración de una política de futuro. En consecuencia, el Poder Ejecutivo no puede quedarse omiso ni dejar de hacer lo que debe. Esto nos conduce, en cierto modo, a la situación de tener que tomar muchas veces la iniciativa

25 ×

o adelantarnos a proponer medidas, cumpliéndose así el proceso mediante el cual el Poder Ejecutivo eleva sus propuestas a la Junta de Carnes, porque la opinión de ésta debe ser escuchada, tal como lo establece la ley, aunque no siempre se logra la unanimidad. Generalmente, según la naturaleza de la medida, el sector productor o el industrial se alinean a favor o en contra de la posición sustentada por el Poder Ejecutivo, pero nosotros tenemos la obligación de actuar. No podemos permanecer prescindentes frente a los acontecimientos y el Poder Ejecutivo, entonces, va determinando su política escuchando siempre el asesoramiento de INAC que --reitero-- a veces es favorable o contrario a su posición.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, ha abordado un tema muy interesante y que es de larga data en el Uruguay. Me refiero a la lucha entre el industrial y el productor en materia de precios.

En una época muy lejana se creó el Frigorífico Nacional pensando que iba a desarrollar una labor de ente testigo, a los efectos de facilitar la tarea y hacer conocer al país cuál era el precio real por el cual se podía tener acceso a la carne. Por las razones conocidas, el Frigorífico Nacional fue perdiendo peso en esa labor; le faltaron recursos para cubrir las necesidades de abastecimiento, ya que muchas veces las tarifas no reflejaban los precios de los ganados porque había delegados municipales en el Directorio que en ocasiones tardaban en autorizarlas.

Lo cierto es que, por esta y otras razones que son historia en el país, el Frigorífico Nacional terminó su vida y no cumplió --salvo en algún período excepcional-- la trascendente labor de ser testigo en materia de precios en la relación productor-industrial.

A partir de entonces, nos hemos encontrado con este problema y en algún momento pensamos --por lo menos en lo que me es personal-- que las cooperativas o asociaciones de productores, por el sistema de la façon comenzarían a actuar y a procurar reflejar la verdad del mercado, por encima de los legítimos intereses de las industrias. Según los datos que tengo, hasta ahora no han tenido una incidencia mayor.

Lo cierto es que creo que en tanto no exista un ente testigo --por más intervención que el Estado desee tener dentro del régimen actual, a que se ha referido el señor Ministro--, para dirimir esa situación polémica entre la industria y los productores, va a ser muy difícil lograr equilibrio. No sé si mediante las cooperativas o asociaciones de productores podrá lograrse ese ente testigo. Reitero que lo considero un tema interesante ya que en eso consiste la vieja pugna entre industriales y productores.

Se me indica que es hora de comenzar la sesión del Senado.

SEÑOR MINISTRO.- Señor Presidente: el tema me apasiona y me gustaría continuar discutiéndolo.

SEÑOR PRESIDENTE.- El reglamento impide que la Comisión continúe sesionando en momentos en que lo hace el Senado.

Agradecemos la presencia del señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y nos gustaría saber cuándo podremos reunirnos nuevamente.

SEÑOR MINISTRO.- Regresaré al Uruguay el sábado 9 de mayo y podré estar completamente a sus órdenes a partir del día lunes 11.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que sería necesario agotar la información del Poder Ejecutivo, para después llamar a los otros sectores.

SEÑOR CAPECHE.- Creo que, por lo menos, ha quedado bien claro que, además del Gobierno, también las industrias particulares pueden buscar todo el mercado que sea necesario, siempre que se hallen bajo la dirección y control que establece la ley.

Además, pienso que deberían encontrar un precio mínimo para evitar que, en el afán de querer vender, se produzca un daño a la economía nacional. Por eso, se me ocurre que existirá un tope, que será controlado.

SEÑOR MINISTRO.- Dicho tope existe, a través del mecanismo de autorización de precios.

tpe.8

25 x

Todo negocio de exportación debe cumplir tres etapas. El pedido de autorización para futuros negocios por el cual, antes de cerrar un negocio en el exterior, el industrial debe presentar en INAC las características y el precio de ese negocio. De esta forma, el país tiene conocimiento sobre si se está ofreciendo a un precio que es acorde con el precio promedio del mercado. Como el precio es consecuencia de una política de competencia a la baja, entonces, se le puede poner coto.

SEÑOR CAPECHE.- Esta venta que se hace en forma particular, ¿está cuotificada para las distintas empresas, o solamente para las que realizan el negocio?

SEÑOR MINISTRO.- Hablando de un negocio privado, que es donde más se podría dar la circunstancia que usted refiere --donde los operadores, en el ansia de vender, juegan a la baja--, como el mismo debe ser inscripto previamente en INAC, el Instituto tiene el control o la oportunidad de no autorizarlo si evidentemente resulta que se está haciendo una competencia a la baja.

Como decía, existen tres etapas: la autorización previa del negocio; la declaración jurada del mismo y, finalmente, la autorización del embarque. Mediante este mecanismo se da la plena seguridad --y el Estado tiene total soberanía en ese sentido-- de que se conozcan los negocios considerados perjudiciales al interés nacional.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay inconveniente, el jueves inmediato a la llegada del señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, celebraríamos la próxima reunión a la hora 16.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 17 y 44 minutos)

tpe.9

25 x